

I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI TRA ORDINAMENTO ED ISTITUZIONI

di Giampaolo Cogo

Un breve ed efficace excursus sulla storia del concetto di "bene culturale" è il tema principale dell'articolo che qui proponiamo. Il suo autore, Giampaolo Maria Cogo, vuole dare gli strumenti che meglio aiutino ad intendere il termine "bene culturale", il suo rapporto colla società e le istituzioni, per meglio muoversi nella non agile selva terminologica della Legislazione sui Beni Culturali ed Ambientali. Il conoscere poi la storia delle disposizioni a tutela del nostro patrimonio è quasi occasione per un retorico rimpianto del passato: "O tempora, o mores!".*

(Tratto da: GIAMPAOLO MARIA COGO, *I beni culturali ed ambientali tra ordinamento ed istituzioni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, a cura di LUCA MEZZETTI, Padova, CEDAM, 1995, pp. 27-39.)

SOMMARIO: I. le cose di interesse storico-artistico e documentale nella normazione pre e post unitaria, fino agli anni '30. – II. Le «cose d'arte», le «bellezze naturali», il patrimonio archivistico ed i beni attività nel «programma culturale» della legislazione degli anni '39-'40. – III. Il patrimonio storico e artistico della Nazione e la tutela del paesaggio nell'art. 9 della Costituzione repubblicana. – IV. Verso la definizione e la nozione unitaria dei beni culturali e ambientali. I lavori delle Commissioni Franceschini, Papaldo, Chigi e Fanfani. – V. L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale della nozione dei beni culturali e ambientali, prima e dopo la normazione degli anni '80. – VI. Conclusioni.

I. LE COSE DI INTERESSE STORICO-ARTISTICO E DOCUMENTALE NELLA NORMAZIONE PRE E POST UNITARIA, FINO AGLI ANNI '30

A cominciare dal XVII secolo⁽¹⁾, cioè dall'epoca della formazione dello stato moderno, i primi esperimenti della normazione su quelli che oggi vengono denominati beni culturali si devono allo Stato Pontificio, che a partire dall'editto del Cardinale Aldobrandini (1624) sul divieto di esportazione di oggetti provenienti da scavi, estese la protezione (1704) ad altri oggetti (es. libri), sancì il principio della conservazione artistica come interesse pubblico (1707 - editto del Cardinale Spinola) ed inoltre stabilì l'obbligo di catalogazione dei beni (1820 - editto Cardinale Pacca).

Lo stesso primato va attribuito al Granducato di Toscana, che già dal 1602 aveva sancito il divieto di esportare dalla città di Firenze qualsiasi pittura senza licenza, eppoi, con successivi

provvedimenti, estese la protezione alle opere e memorie storiche esposte (bassorilievi, tabernacoli, stemmi).

Nel Regno delle due Sicilie, Carlo III di Borbone impose il divieto di esportazione delle opere d'arte, individuate da una apposita Commissione. Fecero seguito, nel 1822 e nel 1839, due editti che contemplavano la tutela e conservazione degli edifici, dei monumenti e degli scavi, nonché di tutti gli oggetti di interesse storico-artistico.

Sempre nell'intento di evitare esportazioni e promuovere la protezione dei beni, anche di privati, promulgarono editti e leggi il Granducato di Parma (1760), con estensione al Ducato di Modena (1857), il Veneto (1773, Ispettore generale - notifica di beni catalogati - 1818, divieto di esportazione di opere dello Stato - 1827, mitigazione del divieto in diritto di prelazione), la Lombardia (stesse disposizioni del Veneto - 1745 - Decreto di Maria Teresa - divieto di esportazione di oggetti d'arte), il Regno di Sardegna (1832 - istituzione della giunta di antichità per la promozione e ricerca e conservazione degli oggetti d'arte)⁽²⁾.

Dopo l'unità, sono da segnalare la legge n° 31/1892, che introdusse sanzioni penali per la sottrazione, la distruzione, la soppressione od il danneggiamento di oggetti compresi in collezioni, e le leggi fondamentali del 1902/185 (Nasi) e del 1909/364 (Rosadi), che codificarono il principio dell'interesse pubblico, l'obbligo di conservazione e poteri strumentali della pubblica amministrazione, relativamente a monumenti, immobili, oggetti mobili di pregio per antichità e arte e cose aventi interesse archeologico ed artistico, incunaboli, manoscritti, stampe, incisioni, ed interesse numismatico, anche non catalogate. Infine, con la legge del 1912/688 la tutela fu estesa alle ville, parchi e giardini a rilevanza storico - artistica. Nel 1919, si ricorda la costituzione del sottosegretariato autonomo delle Belle Arti⁽³⁾.



II. LE «COSE D'ARTE», LE «BELLEZZE NATURALI», IL PATRIMONIO ARCHIVISTICO ED I BENI ATTIVITÀ NEL «PROGRAMMA CULTURALE» DELLA LEGISLAZIONE DEGLI ANNI '39-'40

Con la legislazione del 1939 (l. n. 1089 - Tutela delle cose di interesse artistico e storico - cose d'arte; l. n. 1497 - protezione delle bellezze naturali paesaggistiche - valore artistico paesistico; l. n. 2006 - sulla regolazione della materia archivistica) si registra il primo importante tentativo di fondare organicamente ed in maniera sistematica la preservazione del patrimonio culturale e paesaggistico, attraverso l'attuazione di un «programma culturale», volto all'obiettivo di seguire le linee di specializzazione prevalenti (storia dell'arte, architettura, archeologia, ecc.) e di rinsaldare l'autorità dell'amministrazione centrale attraverso l'istituzione di un unico Consiglio dell'educazione, della scienza e delle arti (l. n. 289/1939) ed il riordino delle sovrintendenze (l. n. 823/1939).

Accanto alla tutela dei beni - cose - culturali, il programma era volto altresì alla valorizzazione dei beni - attività culturali (teatro, lirica, spettacoli viaggianti, cinema), particolarmente sotto forma di *sovvenzioni e credito agevolato*.

Tale complesso normativo, tutt'ora vigente, oltre a regolare gli istituti della valutazione e dichiarazione di interesse pubblico, della notifica, dell'obbligo di conservazione, dei poteri strumentali alla pubblica amministrazione sull'uso e la circolazione dei beni, delinea il quadro delle "cose" che sono soggette, in riferimento all'interesse che esse rivestono sotto il profilo dell'arte (mobili ed immobili di interesse artistico, storico, archeologico, etnografico - comprese quelle che interessano la paleontologia, preistoria, civiltà primitive, numismatica; manoscritti, autografi, incunaboli, carteggi, libri, stampe, incisioni e documenti aventi rarità e pregio; ville, parchi, giardini di interesse storico artistico), e sotto il profilo estetico paesaggistico (*bellezze individue*: 1) cose immobili aventi cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica, 2) ville, parchi, giardini che si distinguono per la loro non comune bellezza; *bellezze d'insieme*: 1) complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore artistico e tradizionale, 2) bellezze panoramiche, considerate quadri naturali, 3) punti di vista o bellezze dai quali si goda lo spettacolo di tali bellezze).

Lo stato di consistenza di «oggetti» della normativa evidenzia come il complesso dei beni culturali, all'epoca, non fosse ancora considerato più che l'insieme delle singole cose in riferimento allo specifico interesse c. d. all'arte ed al paesaggio. Ciò spiega la prevalenza delle disposizioni volte alla conservazione e tutela e di quelle volte ai limiti di circolazione, rispetto alle disposizioni poste a garanzia della fruizione, particolarmente tenui riguardo alle cose di proprietà privata. Inoltre è da considerare coerente con l'ispirazione fondamentale del legislatore il riferimento non più che indiretto ed inespresso all'essenza fine della natura delle "cose" quali beni culturali (*).

III. IL PATRIMONIO STORICO E ARTISTICO DELLA NAZIONE E LA TUTELA DEL PAESAGGIO NELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Come molti altri settori della normazione di quell'epoca la legislazione afferente il programma culturale ebbe storia soltanto

dopo l'entrata in vigore della Costituzione che, con l'art. 9 («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione»), ne avviò una lettura più coerente, aperta ed estensiva. L'inclusione tra i principi fondamentali ed il collegamento con la promozione della cultura e della ricerca scientifica elevò al rango apicale l'azione diretta della Repubblica alla tutela degli interessi afferenti ai beni culturali, ivi descritti con accezioni orientate al superamento delle concezioni estetizzanti che ne limitavano la nozione alle singole «cose», assoggettate a normazione forse più nella loro consistenza di beni patrimoniali, che non di beni culturali.

In estrema sintesi si può rilevare che l'art. 9 Cost. individuava precisi valori *culturali e della natura*, ne contemplava l'azione diretta dei poteri pubblici a centrare un obiettivo determinato nel progetto per il futuro che fondava, attribuendo valenza culturale al rapporto uomo - ambiente, quanto al paesaggio, ed al rapporto uomo - cultura, quanto al patrimonio storico - artistico, offrendo una lettura *unitaria* della *valenza culturale* dell'intero sviluppo socio economico (*).

Il dibattito seguito negli anni '50 - '60, che di fronte allo scempio degli anni del dopoguerra ha avuto il merito di fare emergere a rilevanza di problema politico - legislativo l'urgenza della tutela degli interessi inerenti ai beni culturali ed ambientali, ha portato a maturazione la concezione della «funzione culturale» dello Stato ex art. 9 Cost. - orientando al superamento, *de jure condendo*, della legislazione articolata per settori di beni.

IV. VERSO LA DEFINIZIONE E LA NOZIONE UNITARIA DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI. I LAVORI DELLE COMMISSIONI FRANCESCHINI, PAPALDO, CHIGI E FANFANI

La confezione del figurino costituzionale attinente alla funzione culturale della promozione e tutela dei beni culturali e ambientali comportava la radicale revisione dei fondamenti dell'impianto normativo del 1939. Ed anche l'attuazione del programma d'azione diretta esigea l'istituzione di strutture organizzative adeguate al progetto. Nonostante la vivacità del dibattito, anche in sede parlamentare, il legislatore rimase inerte: fallì anche il tentativo della commissione Vischia (1956 - 1958), insediata dal governo Segni sull'ordine del giorno Marangone (1955); fino a quando, con la legge 310/1964, il ministro Gui otteneva la costituzione della Commissione Franceschini che, nel triennio successivo, offrì, sotto forma di proposte prelegislative, le proprie conclusioni, ancor oggi valide particolarmente per la definizione della nozione dei beni culturali ed ambientali con riferimento ai valori di civiltà (*).

Il prezioso contributo alla lettura unitaria della valenza culturale attribuita al rapporto uomo - patrimonio storico artistico ed uomo - ambiente, offerto dalle dichiarazioni conclusive della Commissione Franceschini, poi tradotto nelle proposte normative della I e II Commissione Papaldo per la legislazione sui beni culturali (1967 e 1970 - 75), non fu raccolto se non che per mera innovazione nominalistica ed unicamente per l'istituzione del ministero dei beni culturali ed ambientali (*).

Fratanto si perse, credo irrimediabilmente, l'occasione di soppiantare la normativa limitativamente ispirata a specifici riferimenti a categorie di cose particolari che non esauriscono il genere dei beni tutelati, lasciando alla dottrina il compito di elaborare



l'interesse alla conservazione per la fruizione; forse anche come patrimonio della tradizione artistica e storica del popolo romano.

(²) V. GRECO, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, 1981 – tavola sinottica I, pagg. 38-39; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953, pagg. 7 e segg.; EMILIANI, *Leggi bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani, 1571-1860*, Bologna, 1978; ALIBRANDI - FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, pagg. 3-4.

(³) In realtà, con l'entrata in vigore del codice civile del 1865, le cui disposizioni transitorie soppressero i fedecommessi, il Regno d'Italia dovette affrontare in primo luogo il problema della dispersione delle raccolte museali; e già nel 1870, col r.d. n. 6030, le disposizioni transitorie furono sospese per il territorio di Roma, mentre nel 1883, con l. n. 1461, fu prevista la possibilità di alienazione delle raccolte soltanto allo Stato o ad enti nazionali. Al contempo, i primi tentativi di introdurre una legislazione sistematica e completa per la protezione delle cose di antichità e d'arte fallirono (1872 - min. Correnti, e poi Borghi, De Sanctis, Coppino, Villari, Martini) a causa della resistenza parlamentare avverso conformazioni delle facoltà proprietarie destinate ad incidere sensibilmente nella concezione della proprietà ispirata alla sacralità ed inviolabilità codificate nello statuto albertino (art. 29), scarsamente compatibile con l'attribuzione ai poteri pubblici di potestà limitative della circolazione e della fruizione privata dei beni.

Sotto questo profilo le due leggi Nasi e Rosadi, che pure presentavano ancora lacune ed incompletezze, rappresentano il momento della caratterizzazione più significativa della normazione a difesa del patrimonio storico artistico nazionale, in quanto, per la prima volta, venne affermata la natura pubblica dei beni artistici e la necessità della tutela da parte dello Stato (SPADOLINI, *Beni culturali - Diario interventi, leggi*, Firenze 1976).

(⁴) La normazione tripartita del 1939, unitamente a quella sulle attività culturali (credito ed agevolazioni alle attività teatrali e cinematografiche - r.d.l. n. 1150/1938; l. n. 1143/1935, r.d. n. 2504/1935), percepì soltanto a livello liminale la probabilità di una possibile configurazione della categoria autonoma dei beni culturali ed ambientali, di natura immateriale e di pertinenza pubblica anche quanto alla fruizione, legittimante la canonizzazione delle funzioni e le attribuzioni di poteri strumentali all'amministrazione pubblica in vista della conservazione e della valorizzazione delle cose assoggettate a tutela. Qualche timido elemento di rilevazione in tal senso emergeva, ad esempio, dalla previsione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5, l. n. 1497/1939, che a mio avviso proiettava la tutela e valorizzazione delle «cose» verso la configurazione del bene immateriale ambientale, sia pure sotto la specie limitativa della nozione estetizzante della bellezza panoramica (v. anche IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991, pagg. 40 e segg. e *passim*). In generale, si deve infatti osservare che, per quanto tale complesso normativo non si sia rivelato incompatibile rispetto al riconoscimento da parte della dottrina (v. per tutti GIANNINI, *I beni culturali*, in RTDP, 1976, pagg. 3 e segg.) dell'accettabilità, anche sotto l'aspetto giuridico, della nozione del bene culturale quale testimonianza materiale avente valore di civiltà, fondata sulla connotazione dell'immaterialità del bene, il legislatore del 1939 era fortemente ancorato ad una con-

cezione elitaria della cultura, enfaticamente celebrativa di riferimenti tradizionali in prevalenza connotati da elementi retorici, piuttosto che alla consapevolezza del patrimonio spirituale di valori di civiltà. Questo approccio comportava il prevalente riconoscimento ai valori estetici delle cose di interesse artistico-storico e paesaggistico, fino ad indurre l'attenzione della sfera degli interessi protetti verso la loro materialità che non verso il «segno» della testimonianza che esse rappresentano. Da questa falsa prospettiva, oggi definitivamente superata, erano derivate tutte le teorizzazioni volte ad inquadrare la definizione della natura giuridica in categorie e classificazioni non compatibili con l'essenza fine dei beni culturali e ambientali. Dall'originario inquadramento tra i «beni di interesse pubblico» proposto da GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952, seguito da CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse storico-artistico*, Padova, 1957, poi, ancora da PIVA, *Cose d'arte*, in *EdD*, e più di recente rettificato da PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, con la proposta di assimilazione alla categoria dei beni oggetto di proprietà funzionalizzata, si è registrato un lungo percorso della ricerca, che solo in tempo relativamente recente è approdato – attraverso l'analisi dell'interesse oggettivo afferente tali beni in quanto portatori del valore tipico dell'essere testimonianza materiale avente valore di civiltà – alla distinzione del bene culturale dalle «cose» che ne ha a supporto, quale bene immateriale di pertinenza spirituale e collettiva, patrimonio dello spirito delle genti (cfr. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., pagg. 23 e segg.). L'evoluzione dell'elaborazione, più che altro dottrinale, è riportata da tutti gli autori che hanno trattato la materia. Da ultimo ALIBRANDI - FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, cit. pagg. 15-24; ALIBRANDI, *Beni culturali e ambientali*, in *EG*.

(⁵) La chiave di lettura proposta nel testo tende a superare le interpretazioni incentrate sulla dicotomia tematica riferita separatamente, da un lato alla promozione dello sviluppo della cultura attraverso l'insegnamento e la ricerca scientifica e tecnica, dall'altro lato alla tutela del paesaggio e dei beni culturali e ambientali, come se i fondamenti costituzionali dei principi e del progetto dell'azione dei poteri pubblici a valorizzazione e tutela del complesso dei beni immateriali promossi dall'art. 9 Cost., presentino differente rilevanza e portata, in quanto riferiti ad istruzione e ricerca scientifica, ovvero a tutela dei beni ambientali e culturali.

Tale orientamento, dal quale si è dispiegata la riflessione scientifica (v. MERUSI, *Comm. Branca*, pagg. 434 e segg., Bologna, 1982; CRISAFULLI - PALADIN, *Commentario alla Costituzione*, sub art. 9, pagg. 51 e segg., Padova, 1990 e bibliografia ivi riportata), ha senz'altro portato a pregevoli avanzamenti nella ricognizione dei fondamenti costituzionali riferibili ai due comma dell'art. 9, evidenziandone correttamente i profili di interpretazione evolutiva: sia quanto alle implicazioni organizzative ed istituzionali correlate ai principi di libertà e di autonomia di cui agli artt. 33 e 34 Cost. per la promozione della cultura e della ricerca; sia quanto alla riferibilità del secondo comma alle aree materiali della tutela dell'ambiente e dei beni culturali ed ambientali in correlazione con i principi e le disposizioni di cui agli artt. 2 e 32 Cost., per lo sviluppo della personalità e la tutela della salute della persona umana.

Tuttavia, almeno a mio avviso, ha trascurato senza ragione l'opportunità di interpretare i due comma nel tutt'uno dell'endiadi che ne risulta; laddove la tutela dei beni ambientali e culturali rappresenta funzione e fattore della promozione e dello



sviluppo della cultura. Secondo tale inquadramento, è probabile che questa testa di capitolo della costituzione culturale consenta una lettura improntata ad assai più ampio orizzonte dei principi e dei precetti costituzionali volti al riconoscimento, tutela e valorizzazione del complesso dei beni immateriali, non soltanto in riferimento alla formazione ed allo sviluppo della personalità, la sua formazione culturale e scientifica, unitamente alla tutela della salubrità ambientale, con piena libertà di ricerca e di insegnamento, ma anche direttamente alla costruzione del patrimonio universale dei valori di civiltà, di afferenza allo spirito delle genti.

(6) La Commissione Franceschini elaborò il riconoscimento dell'omogeneità di fondo dei vari tipi di beni da prendere in considerazione ai fini dell'indagine, operato dalla legge istituita con la denominazione «Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio». Ne risultò «la proposta di raccogliere i tratti omogenei nella nozione di bene culturale». Nella dichiarazione I, oltre all'enumerazione dei beni culturali tipo, quali quelli di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ne enunciò la nozione generale, secondo la quale è bene culturale «il bene che costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà» (v. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., pag. 5). Per chi volesse approfondire, gli atti dei lavori della Commissione sono stati pubblicati nel 1967, Roma, ed. Colombo, col titolo: *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*. La relazione e le dichiarazioni sono state pubblicate anche in *RTDP*, 1966, pagg. 119 segg.. Parimenti, con riferimento ai valori di civiltà, la stessa Commissione Franceschini attrasse nell'unicità della nozione i beni culturali ambientali (dichiarazione XXXIX), che individuò nelle «zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività».

(7) Le Commissioni Papaldo, istituite dal Governo il 9 aprile 1968 e il 31 marzo 1971, tradussero in proposte normative gli enunciati della Commissione Franceschini, e prefigurarono anche il modulo organizzativo-funzionale dell'azione di governo, da affidare all'istituendo ministero per i beni culturali. Dopo una gestazione relativamente breve – durante la quale maturò l'idea di accorpate alla tutela e valorizzazione dei beni culturali anche le analoghe funzioni riferibili ai beni ambientali, quanto meno quelli di interesse paesaggistico e naturalistico – si arrivò, soprattutto per merito dell'allora ministro Spadolini, alla costituzione del «ministero per i beni culturali e ambientali» con d.l. 14/12/1974, n. 657 convertito nella l. 29/1/1975, n. 56.

(8) I lavori della Commissione Chigi erano orientati allo studio tecnico delle metodologie e degli strumenti per ovviare alla distruzione della natura e del paesaggio attraverso la tutela e valorizzazione delle risorse, anche attraverso le acquisizioni della scienza urbanistica. Sulla scorta dei risultati furono predisposti anche dei testi normativi, in seguito parzialmente utilizzati nella redazione delle disposizioni legislative di settore, introdotte nel nostro ordinamento prevalentemente dalla seconda metà degli anni '70. Il libro bianco fu pubblicato nei quaderni de «*La ricerca scientifica, libro bianco sulla natura in Italia*», a cura di CONTALI - PALLADINO, Roma, CNR, 1971.

(9) La Commissione Fanfani ha impostato i propri lavori secondo un criterio di ripartizione settoriale dello studio dei problemi afferenti i beni e fattori ambientali quali elementi costitutivi dell'equilibrio dell'ecosistema, in rapporto all'insediamento umano in connessione con i problemi della salute e della qualità della vita. Nella pubblicazione dei lavori, «*Problemi dell'ecologia*» - Senato della Repubblica, Roma, 1971, risultano trattati i temi del rapporto tra l'uomo e l'ambiente, la salute e l'inquinamento, le acque, la fauna, la vegetazione, la tecnologia e l'ambiente.

(10) Il carattere unitario dato dalla Commissione Franceschini al gruppo disomogeneo dei beni paesaggistico-ambientali-naturalistici nella nozione generale dei beni ambientali, fondato sulla concezione culturalistica di tutti i beni ambientali, si è andato progressivamente incrinando, fino a confondersi, in conseguenza della mancata assimilazione dei beni di interesse naturalistico nella categoria generale dei beni culturali-ambientali. La spinta ambientalistica dei movimenti naturalistici, la *vis attrattiva* della normazione urbanistica riguardo ai «centri storici» ed agli altri beni culturali urbanistici, nonché lo sviluppo della normativa improntata alla tutela e valorizzazione dell'ambiente-qualità della vita, hanno disarticolato la nozione unitaria dei beni culturali ambientali, cristallizzandone le qualificazioni dei beni sotto profili giuridici differenziati, con il conseguente riconoscimento, in via generalizzata, delle molteplici qualificazioni dello stesso bene: come bene ambientale culturale e naturale; quale bene ambientale culturale paesaggistico ed urbanistico; ovvero quale bene e fattore ambientale ecologico. Né il tentativo di recupero dell'ordine concettuale culturalistico unitario operato con la l. n. 431/1985, che ha dichiarato beni culturali ambientali intere aree territoriali, in verità senza la necessaria attenzione ai pregi correlati ai valori di civiltà, ha raggiunto lo scopo, in quanto non ha eliminato le situazioni di duplicazione e di molteplicità dell'assoggettamento degli stessi beni in ragione delle inelimitate qualificazioni per profili giuridici differenziali. Talché, molto frequentemente, la stessa area territoriale viene assoggettata a regimi normativi afferenti i beni culturali, i beni ambientali naturalistici, urbanistici, nonché l'ecologia, con conseguenti intreccio e confusione di procedimenti. La situazione si è ancor più complicata dopo l'istituzione del ministero dell'ambiente (l. n. 349/1986), cui accedono molte delle funzioni attinenti alla difesa ambientale dagli impatti e dagli inquinamenti; mentre ancor più di recente, il riconoscimento del carattere di beni ambientali naturali ai parchi, alle riserve ed alle aree regionali e locali, è stato canonizzato nella «legge quadro sulle aree protette» (l. 6/12/1991 n. 394). L'allontanamento dalla matrice unitaria del carattere culturale dei beni ambientali riferito ai pregi rispetto ai valori di civiltà, ha addirittura indotto il dubbio se la categoria dei beni ambientali culturali meriti di essere conservata, ovvero non sia da razionalizzare disarticolandone le componenti, con assimilazione semplificata alle categorie: a) dei beni di interesse storico-artistico (ville, giardini, parchi non dichiarati beni culturali di interesse artistico o storico, che si distinguono per non comune bellezza; complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale); b) dei beni soggetti a tutela urbanistica (beni paesaggistici); c) dei beni ambientali soggetti all'amministrazione regionale, con speciali regimi di stato giuridico (ex bellezze naturali) – (v. GIANNINI, *La tutela dei beni ambientali. Verso quale riforma?*, in «Atti del Convegno Nazionale di Gubbio», 1986, Padova, 1988, pagg. 2 e segg.).



(11) L'assurgere a livello planetario delle problematiche ambientali, particolarmente in riferimento alla tutela dei rischi da inquinamento dell'atmosfera e di vaste aree territoriali esposte a rischio di disastro o di grave pregiudizio ambientale, ha fatto emergere a rilevanza costituzionale le scelte di campo degli ordinamenti moderni. Nel nostro Paese, anche sotto la spinta delle politiche comunitarie, che hanno peraltro indotto l'adozione e l'aggiornamento degli strumenti di difesa ambientale (es. d.P.R. n. 203/1988 - a tutela dell'atmosfera dagli inquinamenti; l. n. 319/1976 - c.d. legge Merli, e successive modifiche ed integrazioni, sulla tutela delle acque dagli inquinamenti; leggi nn. 441/1987 - 475/1988 - 45/1989 - ad aggiornamento della disciplina dello smaltimento dei rifiuti; l.n. 183/1989 - a difesa del suolo; art. 6 l. n. 349/1986 e d.p.c.m. 10/8/1988, n. 377 - 27/12/1988, a disciplina della valutazione di impatto ambientale. *Amplius* v. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, pagg. 73 e segg.) si era aperto un ampio dibattito sulla proposta di revisione dell'art. 9, secondo comma, Cost., volta ad introdurre appunto tra i principi fondamentali i compiti di tutela dell'ambiente nel quadro del riconoscimento del diritto fondamentale alla qualità della vita e della salute. La proposta finale, approvata pressoché all'unanimità al Senato il 30/7/1991, contempla espressamente la tutela ambientale, uni-

tamente alla promozione della collaborazione internazionale per la salvaguardia dell'ecosistema (II comma), elevando a compito fondamentale dei poteri pubblici la cura degli interessi dell'ecologia. Per la tutela, anche in sede giurisdizionale, degli interessi diffusi e collettivi, tipici della tematica ambientale, era prevista la modifica dell'art. 24, primo comma, Cost., con il riconoscimento dell'azione popolare; e poi, ancora, in riconoscimento del diritto alla salute come qualità della vita espressa dal rapporto uomo-ambiente salubre, la modificazione dell'art. 32, primo comma, Cost., che eleverebbe al rango di diritti fondamentali della persona umana è interesse della collettività, tra gli altri, le funzioni di tutela della salubrità degli ambienti di vita e di lavoro. La riforma costituzionale non ha avuto seguito alla Camera dei Deputati. Essa segna, tuttavia, un tracciato assai significativo sulla linea della estensione ed ampliamento dei criteri di riferimento ai caratteri culturali correlati ai valori di civiltà ed alle loro testimonianze materiali, correttamente riferiti al primato della promozione della cultura e dello sviluppo della persona umana attraverso la ricognizione tra i valori di civiltà di tutti i beni e fattori la cui tutela e valorizzazione promuovono il miglioramento delle condizioni volte all'ottimizzazione della qualità della vita in ambiente salubre unitamente alla fruizione dei beni dello spirito delle genti.



BUDGET '96: FOTOCOPIA DI QUELLO '95

di Luigi Conte

Nella nota programmatica due obiettivi museali di marca «paolucciana»: il via alla legge Ronchey sui servizi aggiuntivi e l'autonomia

ROMA. Lo stanziamento globale del 1996 a favore del Ministero per i Beni culturali e ambientali non presenta grandi novità rispetto al passato: l'anno scorso fu di 1.760 miliardi, quest'anno è di 1.767. Anche la «massa spendibile» è, lira più lira meno, la stessa: nel 1995 la somma tra lo stanziamento e i residui passivi (1.760 più 500 miliardi) fu calcolata in 2.260 miliardi; per il 1996 siamo a 2.224 (1.767 più 456 di residui passivi). Pressoché immutata anche la ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale: 1.355 miliardi (1.320 nel '95) e 412 miliardi (438 nel '95). Nelle spese correnti fa la consueta parte del leone la spesa del personale (quasi mille miliardi), cui vanno aggiunte le «spese per acquisto di beni e servizi» per circa 300 miliardi, con un calderone di voci eterogenee come quelle per il sistema elettronico (8 miliardi), i «progetti socialmente utili» (21), il «funzionamento delle biblioteche, restauro e legatura del materiale bibliografico» (26), fino a quelle «per l'Ufficio centrale per i Beni ambientali e paesaggistici» 1.670 milioni.

La formulazione del Bilancio non spiega la collocazione un po' balorda di queste voci, prive di riferimento agli stanziamenti dei capitoli analoghi in conto capitale, dove figurano 412 miliardi ripartiti fra queste voci: sistema informativo automatizzato (oltre 3 miliardi), adeguamento dei locali adibiti a sede dell'Ufficio centrale (quale dei cinque?), degli Istituti centrali e delle Biblioteche di Stato, installazione dei sistemi antifurto, espropriazione di immobili da adibire a biblioteche (14 miliardi), acquisto di raccolte bibliografiche e di materiale prezioso e raro (14 miliardi), acquisti ed espropriazioni di immobili di interesse archeologico, artistico e storico (14 miliardi), lavori di ammodernamento di locali di musei e gallerie statali (179 miliardi), contributo per il restauro di beni di proprietà non statale (163 miliardi), recupero e salvaguardia di beni archivistici (8 miliardi), conservazione del patrimonio archivistico (3 miliardi).

Nei tabulati del bilancio dei Beni culturali emergono molte annotazioni con la voce «soppresso», per cessazione dello stanziamento, nonché molti segni «meno» nelle «variazioni che si propongono»: una specie di «gratta e vinci» con cui sono state limate un sacco di cifre per far uscire qualche misero aumento di spese disposte per provvedimenti sopravvenuti (per esempio i due miliardi per le celebrazioni dell'ottavo centenario di Federico II) e mantenere in tal modo la spesa globale al livello dell'anno scorso.

Qualche interesse desta la nota programmatica inserita nel Bilancio, dove si ribadisce il proposito di completare le attività avviate negli anni precedenti, ma si aggiungono due obiettivi nuovi, di marca «paolucciana»: l'avvio «concreto» della gestione privata dei servizi museali, cioè l'attuazione della legge Ronchey sui servizi aggiuntivi, che come si sa ha dato segni di vitalità con il primo avviso di gara da parte della Galleria d'arte moderna di Roma; e l'«avvio sperimentale della nuova organizzazione periferica con attribuzioni di particolare autonomia alle strutture locali», in aggiunta alla «sperimentazione dell'autonomia di alcuni istituti», che il Parlamento sta ora esaminando con il disegno di legge presentato da Paolucci.

Un'altra novità è quella relativa all'Ufficio centrale per i Beni ambientali e paesaggistici, al quale il ministro Paolucci ha preposto il direttore generale Giuseppe Proietti. Il nuovo Ufficio, dice la nota programmatica, «provvederà, nel corso del 1996, ad avviare una più incisiva attività di tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico e alla predisposizione degli strumenti di pianificazione del territorio». Ma il lavoro è già cominciato, come si è visto per i piani paesistici della Campania annunciati e illustrati da Proietti nelle scorse settimane.

Tra le voci «decurtate» rispetto all'anno scorso i contributi alla Biennale di Venezia (da 5 miliardi a 4 miliardi e 750 milioni), alla Triennale (idem) e alla Quadriennale (da 2 miliardi a 1 miliardo e 900 milioni). Ridotti anche i contributi all'Accademia dei Lincei (da 6 miliardi e 300 milioni a 5 miliardi e 985 milioni), all'ente «casa Buonarroti» di Firenze (da 20 a 19 milioni) alla Scuola archeologica di Atene (da un miliardo e 600 milioni a un miliardo e 520 milioni) e al Festival di Spoleto (da 3 miliardi a 2 miliardi e 850 milioni), mentre viene soppresso quello al Rossini Opera Festival (già di tre miliardi). Nessuna riduzione per lo stanziamento a favore degli istituti culturali inseriti nella «tabella Amalfitano», portato anzi da 22 miliardi a 22 miliardi e 800 milioni. Curiosità, tra tutte, la riduzione dello stanziamento per il settore dei beni ambientali e paesaggistici, da 2 miliardi e 200 milioni del 1995 a un miliardo e 958 milioni. E pensare che hanno istituito una direzione generale ad hoc, con l'evidente proposito di intensificare e potenziare l'azione di tutela. Diavolo d'un Dini.

Da «Il Giornale dell'Arte» - Anno XIII, n. 137, ottobre 1995.

